



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

ANA CRISTINA MACHADO VIEIRA

**CONFLITOS NA APLICAÇÃO DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS:
ESTUDO DE CASO DA EXIGÊNCIA DE VAGAS NO INTERIOR DO
LOTE NO PLANO DIRETOR LOCAL DE CEILÂNDIA**

Brasília
2014

ANA CRISTINA MACHADO VIEIRA

CONFLITOS NA APLICAÇÃO DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Carmona.

Brasília
2014

ANA CRISTINA MACHADO VIEIRA

CONFLITOS NA APLICAÇÃO DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Urbanístico e Regulação Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Carmona.

Brasília, 02 de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Prof. MSc. André Pires Gontijo

**Para meus filhos queridos, Ana Rafaela e
Luiz Fernando, a quem dedico meus estudos
e sonhos, por tudo que representam na
minha vida.**

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Dora (*in memoriam*) e Luiz Carlos, por terem sempre apoiado e incentivado meus estudos e projetos de vida.

Ao meu querido e dedicado irmão, amigo e colega de trabalho, Eng. Civil Beto Vieira, por suas excelentes contribuições durante este período de reflexão e fornecimento de grande parte do material pesquisado.

Ao meu querido marido e amigo, Dalton Luiz, por seu incentivo, apoio e contribuições na área do Direito, durante todo o período dedicado ao curso.

À querida colega de trabalho, Arq^a. MSc. Prof^a. Denise Gouvêa, com quem divido minhas angústias sobre o tema abordado, por sua disposição em enriquecer meus escritos com sua colaboração.

Ao ilustre Prof. Dr. Paulo Carmona, por sua disponibilidade em me aceitar como orientanda e pelas valiosas lições recebidas.

A todos os professores que integram o curso de Direito Urbanístico e Regulação Ambiental, em especial ao Prof. Dr. Gilson Ciarallo, por sua generosidade em disponibilizar seu precioso conhecimento para viabilizar a formatação deste trabalho.

Aos colegas da Administração Regional de Ceilândia e da Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB), com quem compartilho o ideal de um sistema normativo mais simplificado e efetivo, que contribua para melhorar a gestão da cidade.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para o sucesso desta jornada, que teve como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade da cidade de Ceilândia.

“Não quero dizer que esse modelo seja melhor, mas é nesse que estamos evoluindo.”

João Filgueiras Lima Lelé

RESUMO

A Lei Complementar do Plano Diretor Local da cidade de Ceilândia apresenta inconsistências que levam a dificuldades de interpretação na aplicação do parâmetro quantidade mínima de vagas internas ao lote. Traz, ainda, dispositivos que determinam exigências cujo cumprimento é tecnicamente inviável. O objetivo deste trabalho é identificá-las e propor soluções a partir da análise urbanística do problema e da identificação do instrumento jurídico adequado para promover as alterações necessárias na lei vigente. O primeiro capítulo do trabalho aborda os principais instrumentos de política urbana utilizados no Distrito Federal, a fim de contextualizar o parâmetro urbanístico estudado para, no segundo capítulo, tratar de sua conceituação e aplicação. O terceiro capítulo é dedicado à análise urbanística e à indicação das soluções técnicas. O último capítulo contempla o estudo dos diversos instrumentos legais, apontando, por fim, o mais indicado para abrigar as proposições técnicas. É importante ressaltar que as soluções apontadas buscam sobretudo trazer maior coerência entre a aplicação do parâmetro e os princípios do Plano Diretor Local (PDL). Em síntese, foi proposta uma minuta de projeto de lei complementar que promove a revisão do PDL, eliminando os dispositivos inaplicáveis, restringindo a utilização do potencial construtivo máximo aos casos onde, por meio de remembramento de lotes, seja possível atingir dimensões que tornem tecnicamente viável o cumprimento da norma urbanística.

Palavras-chave: Vagas de estacionamento. Plano Diretor Local. Ceilândia. Parâmetro urbanístico.

ABSTRACT

Complementary Law of the Master Plan by the city of Ceilândia features inconsistencies that lead to interpretation difficulties in applying the minimum quantity parameter of internal vacancies to the lot. It also brings provisions that determine requirements whose compliance is technically infeasible. The objective of this work is to identify them and propose solutions from an urban analysis of the problem and identifying the appropriate legal instrument to promote the necessary changes in the existing law. The first chapter of the work deals with the main urban policy instruments used in the Federal District, in order to contextualize the urban study parameter. The second chapter deals with its conceptualization and application. The third chapter is devoted to urban analysis and pointing out technical solutions. The last chapter considers the study of various legal instruments, eventually pointing to the most suitable to house the technical propositions. It's important to stress that the solutions outlined above seek to provide greater coherence in the implementation of the parameter and the principles of the Master Plan (PDL). To sum up, a project draft of the complimentary law was proposed promoting a revision of the PDL, eliminating inapplicable provisions, restricting the use of maximum building potential to cases where, through the gathering of lots, it will be possible to reach dimensions which make compliance technically feasible with the urban standard.

Key words: Parking spaces. Master Plan. Ceilândia. Urban Parameter.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO DISTRITO FEDERAL	11
1.1 Esboço histórico dos planos das décadas de 70 e 80	11
1.2 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)	12
1.3 Os Planos Diretores Locais (PDLs)	13
1.4 Normas de uso e ocupação do solo urbano	15
1.5 A Emenda à Lei Orgânica do DF (ELO nº 49/2007)	16
1.6 A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)	17
2 O PARÂMETRO QUANTIDADE DE VAGAS INTERNAS AO LOTE	19
2.1 Entendimentos sobre a aplicação do parâmetro	19
2.2 Aplicação do parâmetro no DF	22
2.2.1 No Decreto nº 33.740	22
2.2.2 No Decreto nº 33.741	23
2.2.3 Nos Planos Diretores Locais em vigor	24
2.2.4 No PLC nº 78/2013 (PPCUB) e no PLC nº 79/2013 (LUOS)	25
2.3 O caso específico do PDL de Ceilândia	26
3 ANÁLISE URBANÍSTICA	30
3.1 Primeira discussão: das incompatibilidades técnicas	30
3.1.1 Lotes situados na QNP	31
3.1.2 Lotes situados na EQNP	33
3.1.3 Raios de giro de veículos	35
3.2 Segunda discussão: aspectos ambientais, sociais, funcionais e de mobilidade	36
3.3 Terceira discussão: indicação das soluções urbanísticas	38
4 INSTRUMENTOS LEGAIS	42
4.1 Hierarquia das leis	42
4.1.1 Emenda à Constituição	44
4.1.2 Lei complementar e lei ordinária	45
4.1.3 Leis delegadas	46
4.1.4 Medidas provisórias	46
4.1.5 Decretos legislativos	47
4.1.6 Resoluções	47

4.1.7 Decreto	47
4.1.8 Decreto governamental	47
4.1.9 Portaria	48
4.1.10 Normas urbanísticas	48
4.2 Indicação de alteração na legislação	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	54
APÊNDICE A Minuta de projeto de lei complementar	57

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discutir os conflitos identificados no Plano Diretor Local da cidade de Ceilândia quanto à aplicação do parâmetro quantidade mínima de vagas para estacionamento de veículos no interior do lote. Busca apresentar soluções que possam conferir maior agilidade aos procedimentos de aprovação de projeto e licenciamento de obras naquela administração regional.

Além disso, objetiva apontar qual o instrumento jurídico mais adequado para promover os ajustes necessários, de forma a se evitar os prejuízos decorrentes da morosidade provocada pelas imprecisões que geram dúvidas na interpretação da norma urbanística.

O interesse por esse tema nasceu de minha experiência como Gerente da Unidade de Planejamento Territorial Oeste, da Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (SEDHAB), responsável pelo gerenciamento da aplicação das normas urbanísticas nas cidades de Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Brazlândia, e integrante da equipe técnica responsável pela elaboração do Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal.

Neste estudo busca-se, primeiramente, analisar os dispositivos do Plano Diretor Local da Ceilândia e da legislação complementar que tratam do parâmetro vagas de estacionamento internas ao lote e, como solução, propor a alteração da legislação vigente por meio do instrumento jurídico mais adequado.

O trabalho foi estruturado em quatro capítulos. O primeiro apresenta os diversos instrumentos de política urbana utilizados no Distrito Federal de forma a permitir a contextualização do PDL de Ceilândia e do parâmetro quantidade mínima de vagas de estacionamento internas ao lote. O segundo é dedicado à análise deste parâmetro urbanístico e avaliação de sua finalidade e aplicação. O terceiro apresenta a análise urbanística da questão, tendo como estudo de caso a aplicação do parâmetro na cidade de Ceilândia. O último capítulo trata dos instrumentos jurídicos e objetiva construir as bases para a proposição do texto normativo mais adequado.

1 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO DISTRITO FEDERAL

O foco deste trabalho é a discussão sobre conflitos na aplicação de um dos parâmetros de controle da ocupação do solo na cidade de Ceilândia - DF, qual seja a quantidade mínima de vagas para estacionamento de veículos no interior de lotes urbanos.

A denominação de índices ou parâmetros urbanísticos se refere ao conjunto de regras que devem ser aplicadas às construções dos edifícios com o objetivo de controlar o padrão de ocupação do solo na cidade.

Para melhor compreensão do tema, faremos inicialmente uma breve contextualização dos principais instrumentos da política urbana e das normas de uso e ocupação do solo utilizados no Distrito Federal.

1.1 Esboço histórico dos Planos das décadas de 70 e 80

Em 1970, foi formulado o Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição do DF, mais conhecido como PLANIDRO (nome da empresa que o elaborou), que se caracterizava como um macrozoneamento do território do DF, cuja preocupação central era a proteção da Bacia do Paranoá. Em 1978, foi aprovado o Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do DF (PEOT) que, embora procurasse legitimar as tendências de ocupação já definidas, vinculava a ocupação futura com sistemas de transporte de massa e com as condições de infraestrutura, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ao final dos anos 80, foram elaborados o Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) e o Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal (POT), ambos planos de macrozoneamento do DF.

1.2 O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT/DF)

A Constituição de 1988 define que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Define, também, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no Plano Diretor e estabelece em seu Art. 182 § 1º:

O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Em 1992 foi elaborado para o Distrito Federal o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (Lei Distrital nº 353/92), revisado e ampliado substancialmente em 1997. O PDOT/1992 evidenciou a complementaridade entre os dois centros urbanos principais do DF - Plano Piloto e Taguatinga-, ampliando a importância da expansão urbana no eixo Sudoeste do território.

Em 1995 a ocupação do território do Distrito Federal se caracterizava pela existência de grandes espaços intersticiais vazios entre os núcleos urbanos existentes, o que causava descontinuidade e desarticulação das áreas urbanas. Já se identificava àquela época a intensificação do processo de parcelamento irregular do solo produzindo duas realidades distintas: a cidade formal e a cidade informal ou ilegal.

De acordo com o prazo legal de revisão, em 1995 foi iniciado o processo de revisão do Plano Diretor, que resultou na aprovação da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997 (PDOT/97). Este Plano, além do macrozoneamento, trazia ações programas e projetos prioritários, introduzia instrumentos de política urbana, tributários e financeiros e estabelecia o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (SISPLAN).

Em 2005 verificava-se que grande parte das Ações, Programas e Projetos Prioritários instituídos pelo PDOT/97, referidos em seu art. 36, não tinham sido convenientemente implantados ou sequer iniciados. Nesta situação, estavam a implantação do Centro Regional; o adensamento da faixa de domínio do metrô; a regularização fundiária nas áreas urbanas; o monitoramento integrado do território; o reassentamento de agricultores e produtores rurais; o gerenciamento integrado de resíduos sólidos; e o tratamento sistêmico das águas

pluviais. Neste cenário foi dado início a um novo processo de revisão que resultou na aprovação da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.

A Lei Complementar nº 803/2009, no entanto, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 2009.000.2.017552-9 (TJDFT), Diário de Justiça de 31/5/2010, que culminou na invalidação de alguns de seus artigos e criou, em alguns casos, um “vácuo legal”, sanado posteriormente, com a edição da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012, que “atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009”. A LC nº 854/2012 aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal do DF (PDOT/DF) e dá outras providências.

O PDOT/2009 estabelece, ainda, que a Lei de Parcelamento do Solo deverá conter, no mínimo: (i) as modalidades de parcelamento do solo urbano a serem adotadas, com definição dos critérios e padrões diferenciados para o atendimento das respectivas peculiaridades; (ii) as normas gerais, de natureza urbana e ambiental, para o parcelamento do solo urbano no Distrito Federal; (iii) os procedimentos para aprovação, licenciamento e registro dos parcelamentos do solo urbano do Distrito Federal; (iv) as responsabilidades dos empreendedores e do Poder Público; (v) as penalidades correspondentes às infrações decorrentes da inobservância dos preceitos estabelecidos. Atualmente, as disposições sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Distrito Federal estão consubstanciadas na Lei nº 992, de 28 de dezembro de 1995.

1.3 Os Planos Diretores Locais (PDLs)

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Define que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Este deve conter um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano.

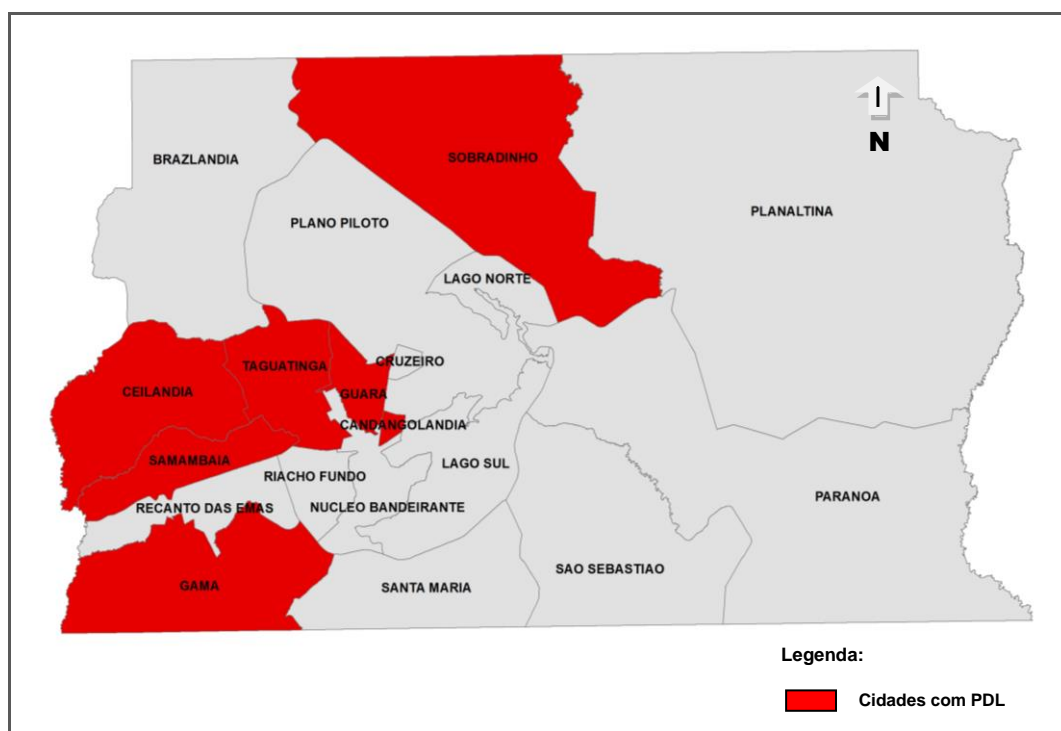
A Lei Orgânica do Distrito Federal, até a promulgação da Emenda nº 49/2007, tratava do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e dos Planos Diretores Locais, consignando a sua obrigatoriedade e conceituando-os como

instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, a serem aprovados por lei complementar.

O Distrito Federal possui hoje sete Planos Diretores Locais em vigor, listados a seguir e identificados na figura 1:

- PDL de Sobradinho (Lei Complementar nº 56/1997);
- PDL de Taguatinga (Lei Complementar nº 90/1998);
- PDL da Candangolândia (Lei Complementar nº 97/1998);
- PDL da Ceilândia (Lei Complementar nº 314/2000);
- PDL de Samambaia (Lei Complementar nº 370/2001);
- PDL do Gama (Lei Complementar nº 728/2006);
- PDL do Guará (Lei Complementar nº 733/2006, ADI 2010.00.2.007279-2).

Figura 1: Planos Diretores Locais Aprovados



Fonte: SEDHAB, croqui sem escala

As demais Regiões Administrativas, para as quais não foram elaborados os respectivos PDLs, continuaram a ser regidas pelas normas específicas.

1.4 Normas de uso e ocupação do solo urbano

No Distrito Federal, inicialmente, a legislação urbanística referente a muitos parâmetros de uso e ocupação do solo das edificações e índices urbanísticos foi incluída no Código de Edificações de Brasília, Decreto nº 596, de 08 de março de 1967, e nas Plantas de Parcelamento - PR, anteriores à adoção do Sistema Cartográfico do Distrito Federal (SICAD). Estas PRs eram responsáveis pela criação das unidades imobiliárias registradas em cartório.

Além disso, o Relatório do Plano Piloto de Brasília, do urbanista Lúcio Costa, que consistia no memorial descritivo do projeto da nova capital, incluía a descrição da cidade que estava sendo criada e, principalmente, a setorização dos usos e atividades, indicando, também, alguns índices urbanísticos.

Buscando agrupar e homogeneizar as normas que constavam das Plantas de Parcelamento e decisões do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e do Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente (CAUMA), as primeiras Normas de Gabarito, denominadas “GB”, surgiram no início da década de 80.

Atualmente, a elaboração de projetos urbanísticos, suas reformulações, intervenções no sistema viário, paisagismo, criação de unidades imobiliárias, e mobiliário urbano, obedecem ao que dispõe o Decreto nº 19.045, de 20 de fevereiro de 1998.

O citado decreto trata dos procedimentos para apresentação de projetos urbanísticos e, em seu anexo, traz a revisão da Norma Técnica nº 02, editada pelo Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (IPDF) em 1994, que determina os procedimentos administrativos a serem observados e define os documentos que devem compor um projeto de urbanismo para o registro cartorial, quais sejam: Memorial Descritivo (MDE), Projeto de Urbanismo (URB) e Norma de Edificação, Uso e Gabarito (NGB). Para as cidades que já possuem Plano Diretor aprovado, é utilizada a Planilha de Parâmetros Urbanísticos (PUR) em substituição à NGB.

1.5 A Emenda à Lei Orgânica do DF (ELO 49/2007)

Dada a necessidade de ajuste do modelo de planejamento do Distrito Federal, tanto às normas federais, como à realidade territorial e urbana, que exigia instrumentos que respondessem melhor às dinâmicas em curso, foi aprovada a Emenda à Lei Orgânica (ELO nº 49/2007). Esta estabelece como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbano para o Distrito Federal o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e, como instrumentos complementares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e os Planos de Desenvolvimento Local (PDLs).

De acordo com a ELO nº 49/2007, os Planos Diretores Locais deixam de existir, dando lugar aos Planos de Desenvolvimento Locais (mantendo a mesma sigla - PDLs), que se constituem em instrumentos voltados para a gestão territorial, por meio dos quais a política territorial pode definir melhorias e apontar prioridades para a aplicação dos recursos públicos em obras e ações de melhoria.

Os Planos de Desenvolvimento Locais tratarão das questões específicas das Regiões Administrativas e das ações que promovam o desenvolvimento sustentável de cada localidade. Terão como conteúdo mínimo: (i) projetos especiais de intervenção urbana; (ii) indicação de prioridades e metas das ações a serem executadas; (iii) previsões orçamentárias relativas aos serviços e às obras a serem realizados.

A ELO nº 49/2007 estabelece, ainda, que os instrumentos complementares (a LUOS e os PDLs) devem ser desenvolvidos por agrupamentos de cidades com características homogêneas, denominados Unidades de Planejamento Territorial (UPTs), que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) deve definir as densidades demográficas e os coeficientes de aproveitamento para cada área, e que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) deve definir os demais parâmetros.

1.6 A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)

Conforme descrito anteriormente, o que determinou a elaboração da LUOS foi a Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal (ELO nº 49/2007).

A Emenda estabelece novo texto para o art. 318 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF):

Art. 318. Os Planos de Desenvolvimento Local e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, complementares ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, são parte integrante do processo contínuo de planejamento urbano.

§ 1º A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelecerá normas urbanísticas destinadas a regular as categorias de usos, por tipo e porte, e definirá as zonas e setores segundo as indicações de usos predominantes, usos conformes e não-conformes.

§ 2º A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelecerá, ainda, o conjunto de índices para o controle urbanístico a que estarão sujeitas as edificações, para as categorias de atividades permitidas em cada zona.

§ 3º A Lei de Uso e Ocupação do Solo deverá ser encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da vigência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/2009) estabelece o conteúdo da LUOS, em seu art. 149 (grifo nosso):

Art. 149. A Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal complementarará os princípios estabelecidos no PDOT, devendo indicar, para os parcelamentos consolidados ou já aprovados pelo Poder Público, no mínimo:

I - os usos dos lotes de acordo com a Tabela de Classificação de Usos e Atividades do Distrito Federal, assegurando a localização adequada para as diferentes funções e atividades urbanas no Distrito Federal;

II - as alturas máximas das edificações;

III - taxas de permeabilidade, quando couber;

IV - os afastamentos mínimos laterais, frontais e de fundos dos lotes, quando couber;

V - os cones de iluminação e ventilação, quando couber;

VI - a utilização dos subsolos, quando couber;

VII - o tratamento das divisas do lote;

VIII - parâmetros para definição do número mínimo de vagas de estacionamento interno das unidades imobiliárias;

IX - as penalidades correspondentes às infrações decorrentes da inobservância dos preceitos estabelecidos.

Os estudos que culminaram com a proposição da minuta do Executivo de Projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo, foram iniciados no ano de 2010. Este projeto é produto de análises, discussões em forma de reuniões técnicas e eventos participativos, para a formulação de

propostas que objetivam à sistematização dos diversos parâmetros urbanísticos. O Projeto de Lei Complementar (PLC nº 79/2013) encontra-se, atualmente, em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

2 O PARÂMETRO QUANTIDADE DE VAGAS INTERNAS AO LOTE

O parâmetro urbanístico sobre a quantidade mínima de vagas internas ao lote tem por finalidade estabelecer um quantitativo de vagas suficientes para abrigar os automóveis dos proprietários e usuários das unidades imobiliárias da edificação. Tem, ainda, o objetivo de complementar o quantitativo oferecido nos estacionamentos públicos.

A exigência de vagas no interior de lotes ou projeções é atualmente objeto de estudo das áreas de desenvolvimento urbano e engenharia de tráfego, com a finalidade de reduzir as grandes áreas reservadas para estacionamentos públicos e de oferecer mais áreas verdes e de lazer para maior equilíbrio ambiental e social.

Atualmente o debate encontra-se polarizado em duas vertentes, quais sejam:

- a necessidade de desenvolvimento e aprimoramento do nosso sistema de transporte público de modo a reduzir a quantidade de veículos nas vias e a necessidade constante de investimentos no sistema viário;
- a necessidade premente de garantir espaços dentro dos lotes e projeções que abriguem seus estacionamentos de modo a liberar as vias públicas da sobrecarga de veículos.

2.1 Entendimentos sobre a aplicação do parâmetro

Alguns fatores, além do acelerado crescimento da Região do Entorno, contribuem para o agravamento dos problemas de transporte urbano no quadrilátero do DF. O modelo modernista de urbanização, caracterizado pela ocupação mais dispersa, adotado na grande maioria dos projetos urbanos das cidades do Distrito Federal, privilegia o uso do automóvel em detrimento do transporte coletivo. Este modelo implica em soluções mais caras e menos efetivas.

A segregação sócioespacial, que caracteriza o modelo de ocupação do território do Distrito Federal, se deve também a limitações do sítio-físico, como

restrições de natureza ambiental e necessidade de se preservar os limites visuais da área envoltória do Plano Piloto de Brasília.

Grandes extensões pavimentadas destinadas à circulação e estacionamento de veículos têm proliferado em detrimento aos espaços de convívio da população e circulação de pedestres. A baixa eficiência do nosso sistema de transportes coletivos, que não tem sido capaz de responder de forma satisfatória às demandas de deslocamento da população, tem agravado o problema dos congestionamentos de veículos na cidade.

Vejamos o que diz Ermínia Maricato (2008):

Não há como comprar pão a pé nos subúrbios americanos desenhados em total dependência ao automóvel. Sem o automóvel não há como abastecer uma casa na cidade marcada pela urbanização dispersa: vastas áreas com baixa densidade de ocupação onde predomina, no uso do solo, frequentemente de forma absoluta e exclusiva, a moradia e a infraestrutura rodoviária.

A destinação de grandes áreas pavimentadas, em especial aquelas destinadas aos estacionamentos públicos, é responsável pela impermeabilização excessiva do solo urbano, prejudicial à infiltração das águas pluviais, à recarga dos aquíferos, e ao microclima urbano, causando o fenômeno das ilhas de calor, conforme discorrem Ana Lucia Silveira e Marta Romero (2005):

Sobre as cidades se instala o fenômeno denominado ilha de calor urbano, que se caracteriza pelo aumento da temperatura do ar, devido à morfologia urbana, às propriedades térmicas dos materiais de revestimento do solo e dos edifícios e à ausência de áreas verdes, alterando o balanço da radiação nas áreas urbanas.

Cabe ressaltar que um dos princípios constitucionais norteadores do Plano Diretor diz respeito às funções sociais da cidade e do desenvolvimento sustentável, e “este princípio será respeitado quando houver ações e medidas estabelecidas no Plano Diretor, que sejam destinadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis” (Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos, Instituto Polis – Brasília 2005), conforme previsto no inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Alguns autores entendem que a oferta de estacionamentos gratuitos, em especial no interior das edificações, privilegia o uso do automóvel em detrimento ao transporte público coletivo e agrava a situação dos congestionamentos nas grandes cidades. Henrique Mendes Torres (2013) propõe:

É necessário rever a legislação urbanística atual que, ao exigir um número mínimo de vagas gratuitas, acaba estimulando o uso do automóvel, com impactos negativos sobre o tráfego na cidade.

O mesmo autor entende, ainda, que a exigência de vagas de estacionamento internas ao lote acarreta o aumento do custo dos empreendimentos uma vez que subtrai áreas destinadas a finalidade precípua das edificações.

A Lei de Zoneamento do município de São Paulo, Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, define as situações de obrigatoriedade de atendimento ao parâmetro quantidade de vagas no interior dos lotes. Para as edificações destinadas ao uso residencial estabelece no art.190 o quantitativo de vagas de acordo com a metragem da unidade imobiliária. Para os empreendimentos classificados como Polos Geradores de Tráfego (PGT), define no art. 160 que sua instalação está sujeita a fixação de diretrizes nos termos da legislação específica. Nos projetos de reforma com ou sem mudança de uso, quando não for possível atender o número de vagas exigidas para estacionamento, esta exigência poderá ser atendida com a vinculação de vagas em outro imóvel, à distância máxima de 200 (duzentos) metros.

No entanto, de acordo com reportagem publicada na revista *Construção Mercado* (AMORIM, 2014), o recém-aprovado Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo promove alterações em relação ao quantitativo de área de vagas de estacionamento computável à área do empreendimento:

O Plano Diretor pretende promover o adensamento nas proximidades do transporte coletivo. Um dos mecanismos previstos é limitar a uma vaga de garagem por unidade residencial a área não computável. Outras vagas que vierem a ser construídas constarão como áreas computáveis no empreendimento, consumindo potencial construtivo do terreno. "O próprio Secovi aponta que haverá impacto direto no custo de produção, porque o custo estrutural e de impermeabilização de garagem é caro", afirma o secretário Mello Franco.

Observa-se que a questão da definição do parâmetro em discussão envolve diversos aspectos e especificidade de cada cidade, desde a questão ambiental e do microclima urbano até o aumento do custo dos empreendimentos e a melhoria no sistema de transporte público coletivo. Dessa forma, discutiremos alternativas para o caso específico da cidade de Ceilândia (DF), considerando que estamos em um momento intermediário na estruturação da cidade, onde as questões relativas ao transporte público ainda não têm solução definitiva e, por

outro lado, não podemos sobrecarregar os espaços públicos com áreas destinadas ao estacionamento do veículo particular.

2.2 Aplicação do parâmetro no Distrito Federal

Atualmente o parâmetro quantidade mínima de vagas internas ao lote é tratado no Distrito Federal: (i) em normas de gabarito - NGBs (nas cidades que não possuem PDLs aprovados); (ii) nas leis complementares que aprovaram os Planos Diretores Locais; (iii) no Decreto nº 33.740, de 28 de junho de 2012; (iv) no Decreto nº 33.741, de 28 de junho de 2012.

Com a edição da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) esse parâmetro passará a ser tratado nesta lei e no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), conforme estabelecido no PDOT em seu art. 149 (transcrito na seção 1.5) e art. 153:

Art. 153. O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília é um instrumento de consolidação do regulamento de ordenação urbanística, de preservação do conjunto tombado e das diretrizes de planejamento, de controle de sua evolução espacial e de promoção do desenvolvimento econômico e social.

Parágrafo único. O Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília corresponde, simultaneamente, à legislação de uso e ocupação do solo e ao Plano de Desenvolvimento Local da Unidade de Planejamento Territorial Central.

2.2.1 No Decreto nº 33.740, de 28 de junho de 2012 (Código de Edificações)

Este decreto altera o Decreto nº 19.915, de 17 de dezembro de 1998, o qual regulamenta a Lei nº 2.115, de 8 de outubro de 1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal, cujos artigos 119 e 120 passam a ter a seguinte redação:

Art. 119. Devem ser ofertadas vagas para estacionamento, no interior do lote, conforme o estabelecido na Tabela IV do Anexo III deste Decreto.

§1º As vagas devem situar-se dentro dos limites do lote, respeitado o estabelecido no art. 120.

§2º As vagas de que trata este artigo podem localizar-se em subsolo, em superfície e em andares superiores, sem prejuízo do disposto na legislação de uso e ocupação do solo.

§3º Para fins do cálculo do número mínimo de vagas de que trata este artigo, a área total de construção referida na Tabela IV não inclui a área destinada à garagem.

§4º A segunda vaga exigida para unidades habitacionais com seis ou mais compartimentos ou ambientes de permanência prolongada pode ser vaga presa, desde que seu acesso seja estabelecido pela vaga solta vinculada à mesma unidade imobiliária.

§5º Nas garagens onde não haja vinculação de vagas a unidades imobiliárias específicas não são permitidas vagas presas.”

Art. 120. Para os equipamentos públicos comunitários localizados até cem metros de estacionamento público implantado e constante de planta registrada em cartório, o número de vagas exigido pela atividade pode ser complementado em até cinquenta por cento pelas vagas do estacionamento público.

Traz, ainda, o Anexo II, que substitui a Tabela IV do Anexo III do Decreto nº 19.915/98, que define o número mínimo de vagas a serem ofertadas no interior do lote, de acordo com o porte das atividades e empreendimentos (Tabela 1).

Tabela 1: exemplo do Anexo II do Decreto nº 33.740/2012

TABELA IV			
DEFINIÇÃO DE PORTES DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS PARA EXIGÊNCIA DE VAGAS E DEFINIÇÃO DE PORTES DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS CONSIDERADOS POLO GERADOR DE TRÁFEGO			
ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS	EXIGÊNCIA DE VAGAS		EXIGÊNCIA DE RIT
	PORTE	NÚMERO MÍNIMO DE VAGAS	POLO GERADOR DE TRÁFEGO - PORTE
Instituições de educação superior e de cursos preparatórios para concursos ou pré-vestibular	área < 1.200	1 vaga para cada 40 m² de área de construção	a ≥ 2.000
	1.200 ≤ área < 2.500	1 vaga para cada 30 m² de área de construção	
	área ≥ 2.500	1 vaga para cada 20 m² de área de construção	
...

Fonte: Lei Complementar nº 90/1998 – Anexo V

2.2.2 No Decreto nº 33.741, de 28 de junho de 2012

Este decreto regulamenta o artigo 20, da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, no que diz respeito às normas viárias, conceitos gerais e parâmetros para dimensionamento de sistema viário urbano para o planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos, e trata do parâmetro em estudo nos artigos 36, 39 e 40.

Art. 36. A criação de área de estacionamento público é permitida nos seguintes casos:

I – para atividades institucionais públicas ou privadas que pela sua natureza e intensidade de ocupação possam promover grande atração de veículos, a critério da SEDHAB;

II – quando as dimensões das unidades imobiliárias não forem propícias à oferta de vagas no seu interior;

III – ao longo de vias.

§1º Para o estacionamento ao longo de Vias de Trânsito Rápido e Vias Arteriais deve ser previsto divisor físico de circulação com, no mínimo, um metro de largura.

§2º Para os casos de que trata os incisos II e III deste artigo, no atendimento a edifícios com galeria ou marquise, deve ser previsto calçada adicional de, no mínimo, 2 m (dois metros), contígua ao estacionamento.

...

Art. 39. No planejamento, na elaboração e na modificação de projetos urbanísticos deve ser considerado o número mínimo de vagas a ser exigido dentro do lote ou ofertado em área pública, considerando:

I – a legislação de uso e ocupação do solo;

II – o Código de Edificações do Distrito Federal – COE/DF, quando as normas de uso e ocupação do solo vigente forem omissas.

Parágrafo único. É obrigatória a previsão de vagas exclusivas para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e para idosos, nos termos da legislação específica.

Art. 40. O planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos devem observar o seguinte:

I – o dimensionamento dos lotes e a definição do seu potencial construtivo de modo a possibilitar a oferta de vagas no seu interior;

II – a compatibilidade dos engates das rampas de acesso a garagens e estacionamentos com a circulação de pedestres e ciclistas e com o sistema viário existente;

III – a compatibilidade com as redes das concessionárias de serviços públicos existentes ou projetadas.

2.2.3 Nos Planos Diretores Locais em vigor

Os PDLs foram elaborados com base em um processo de planejamento descentralizado. Como os Planos Diretores são Locais e desenvolvidos individualmente, as administrações regionais foram importantes para o desenvolvimento e posterior implantação desses Planos, por estarem diretamente ligadas às realidades locais e mais próximas da população envolvida.

Entretanto, a coordenação dos trabalhos técnicos de desenvolvimento dos primeiros PDLs coube ao Instituto de Planejamento Territorial e Urbano (IPDF), como órgão executivo do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF na época, apoiado pela Subsecretaria de Coordenação das Administrações Regionais (SUCAR), responsável pelas diversas Regiões Administrativas na ocasião. Posteriormente, esta competência foi repassada à Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano (SUDUR), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Urbano e Habitação (SEDUH), que sucedeu o IPDF e foi responsável pela elaboração dos Planos Diretores Locais das cidades do Gama e Guará.

O processo de elaboração dos PDLs ocorreu em momentos distintos, dificultando a articulação entre eles, e resultando em abordagens diversas para o mesmo instrumento de gestão do território em cada localidade do Distrito Federal.

Além disso, o próprio conteúdo de cada PDL apresenta conflitos na interpretação da norma e aplicabilidade dos parâmetros urbanísticos.

Considerando que, após a aprovação da LUOS e do PPCUB, os dispositivos constantes das NGBs e PDLs sobre o tema em questão deixarão de vigorar, abordaremos neste trabalho apenas o caso específico do PDL de Ceilândia, objetivando demonstrar seus conflitos e propor soluções para os instrumentos subsequentes, que são a Lei de Uso e Ocupação do Solo e suas possíveis regulamentações.

2.2.4 No PLC nº 78/2013 (PPCUB) e PLC nº 79/2013 (LUOS)

A minuta do PPCUB estabelece que os parâmetros para a implantação de estacionamentos serão os constantes da legislação específica vigente para o Distrito Federal. As situações excepcionais serão fixadas nas Planilhas de Parâmetros Urbanísticos de Preservação - PURPs.

A minuta da LUOS remete o cálculo do número de vagas a serem oferecidos no interior dos lotes ao Decreto nº 33.740, de 28 de junho de 2012, até que novo decreto atualize esses parâmetros e, dessa forma, não traz avanços significativos na legislação.

Estabelece, ainda, que devem ser destinadas, no mínimo, 2% do total de vagas exigidas internas ao lote ou projeção para veículos que transportem ou sejam conduzidos por pessoas com deficiência, sendo assegurada, no mínimo, uma vaga, em locais próximos à entrada principal ou ao elevador, exceto nos casos de habitação unifamiliar, em consonância com a legislação específica.

2.3 O caso específico do PDL de Ceilândia

A Lei Complementar nº 314/2000 – PDL de Ceilândia estabelece:

Art. 4º O Plano Diretor Local de Ceilândia estabelece as seguintes estratégias:

...

XII – incentivo ao estacionamento de veículos no interior dos lotes, a fim de evitar a destinação de grandes áreas públicas para estacionamento;

XIII – prioridade ao transporte coletivo;

...

Art. 82. Será exigida quantidade mínima de vagas para estacionamento de veículos no interior do lote em função da atividade a ser desenvolvida, segundo os critérios estabelecidos no Anexo V.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto no caput os casos em que as normas anteriores não exigiam vagas no interior do lote, conforme indicado no Anexo VI.

O Plano Diretor estabelece a obrigatoriedade, ou não, de vagas internas ao lote de acordo com o Anexo VI e fixa o quantitativo de vagas, nos casos obrigatórios, de acordo com o Anexo V.

Os critérios estabelecidos no Anexo V – Exigência de Vagas de Estacionamento Segundo o Porte e Tipo de Atividade (Tabela 2), seguem o padrão utilizado pelo Código de Edificações do Distrito Federal, definindo o número de vagas de estacionamento de acordo com a atividade e a área total construída conforme exemplificado a seguir.

Tabela 2: exemplo do Anexo V do PDL de Ceilândia

ATIVIDADES/POLOS GERADORES DE TRÁFEGO	TIPO	ÁREA TOTAL CONSTRUÍDA (m ²)	NÚMERO MÍNIMO DE VAGAS DE ESTACIONAMENTO
Centro de Compras, Shopping Center	P1	área ≤ 1200	1 vaga para 50 m ²
	P1	1200 > área ≤ 2500	1 vaga para 35 m ²
	P	área > 2500	1 vaga para 25 m ²
...

Fonte: Lei Complementar nº 90/1998 – Anexo V

O Anexo VI – Listagem de Endereços Segundo Parâmetros Urbanísticos (Tabela 3), entre outros parâmetros estabelece, por endereço, a obrigatoriedade, ou não, de estacionamentos na coluna observações fazendo referência às NGBs, conforme exemplificado a seguir :

Tabela 3: exemplo do Anexo VI do PDL de Ceilândia

ENDEREÇO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO		USO PERMITIDO		OBSERVAÇÕES	
	NGB	PDL	NGB	PDL	ESTACIONAMENTO (NGB)	PERMEABILIDADE (PDL)
Área Especial 01 (hospital)	-	2	Institucional	L2	Obrigatório	30% (**)
...				...		
CNM 1 bloco A,B,C,D,E,F,G,H	4.00	6	Misto/H.M.	L2		Isento
...				...		
Quadra 1 – Conj. A – demais lotes	2.00	2.00	L3	L3	—	10%
...				...		

Fonte: Lei Complementar nº 90/1998 – Anexo VI

Na coluna “OBSERVAÇÕES”, do Anexo VI, os campos são preenchidos de três formas distintas: obrigatório, em branco, e com traço, sem especificar, no entanto, se “branco” e “traço” têm o mesmo significado de ausência de obrigatoriedade. Podemos, ainda, constatar que a informação constante das NGBs não foi trazida de forma correta para o Anexo VI, a exemplo de lotes que possuíam a obrigatoriedade pelas normas e não permaneceram na mesma condição na tabela, o que acabou por gerar, ao longo dos anos de vigência do PDL, distintos critérios de interpretação de acordo com o entendimento do analista de aprovação de projetos. Dessa forma, a coluna “ESTACIONAMENTO (NGB)” não cumpriu com a sua finalidade precípua, visto que apresenta erros de transcrição em relação à norma original.

O fato de existir uma coluna no Anexo VI do PDL exclusivamente para reproduzir o que ditava a NGB, em conjunto com o parágrafo único do artigo 82, levou, ainda, em algumas situações, ao entendimento de que independentemente da atividade que se implantasse a partir da diversidade de usos trazida pelo PDL, o lote se manteria na mesma condição ditada pela norma anterior, com relação à exigibilidade de vagas de estacionamento internas ao lote.

Como exemplo desse entendimento, podemos citar o caso dos lotes anteriormente definidos exclusivamente para “habitação unifamiliar”, que tiveram seu uso flexibilizado para permitir a instalação de outras atividades. Esses lotes, pelas NGBs, estavam isentos da obrigatoriedade de vagas de estacionamento internas ao lote, e, em muitos casos, houve o entendimento de que deveriam permanecer nesta condição, mesmo quando alterado o tipo de uso.

Ao se analisar a Memória Técnica do Plano Diretor Local de Ceilândia, para conhecer, com maior profundidade as intenções do plano, verificamos as seguintes estratégias relacionadas à política de estacionamentos públicos:

- evitar a criação de grandes áreas de estacionamento público, principalmente nas áreas centrais, como forma de restringir o uso do transporte individual e preservar as áreas públicas para o convívio social;
- exigência de construção de estacionamento de veículos no interior dos lotes de acordo com o porte e o tipo da atividade a ser realizada nos mesmos segundo Polos Geradores de Tráfego;
- estímulo à construção de garagens, não computando as áreas destinadas às mesmas no cálculo da área máxima de construção permitida para o lote.

Define, ainda, quanto ao parâmetro em estudo:

A quantidade de vagas para estacionamento de veículos será exigida em função da atividade a ser desenvolvida no lote conforme indicado no Anexo V. este critério foi adotado em função de que algumas atividades, devido às suas características intrínsecas, não atraem um volume expressivo de veículos, enquanto outras, definidas como “polos geradores de tráfego”, demandam uma quantidade maior de vagas para estacionamento. Considerando-se que o porte da atividade é fator preponderante na demanda por estacionamento de veículos, são estabelecidos três tipos de “polos geradores de tráfego” – P1, P2 e P3 -, em função da área do lote.

Os casos em que as normas anteriores não exigiam vagas no interior do lote, como o comércio local das entrequadras, ficam isentos desse parâmetro, conforme indicado na listagem do anexo VI do Projeto de Lei.

É clara a intenção de se vincular a quantidade de vagas, e, portanto, a sua obrigatoriedade à natureza e ao porte da atividade que viesse a se instalar a partir da vigência do Plano Diretor.

Esse entendimento foi reforçado com o parecer da Gerência de Perícias Judiciais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, emitido pela analista e Gerente de Perícias Judiciais, Arquiteta e Urbanista Erica Yaeko Inada, nos autos do Processo nº 138.000.356/2013.

Face ao exposto manifesto entendimento de que a isenção prevista no artigo 82, parágrafo único, do PDL de Ceilândia (LC 314/2000) não está a alcançar os casos em que o interessado pretende implantar uso diverso do previsto na norma originária, como no caso dos autos, impondo-se neste caso o cumprimento das exigências do Decreto 33.740/2012.

E pacificado a partir do Acórdão do nº 611.626 na ação 2009.01.1.07161-9 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Relatora Desembargadora Vera Andrighi, de acordo com o qual os lotes que mudaram de destinação a partir do PDL devem oferecer vagas de estacionamento internas aos lotes.

Assim, Eméritos Julgadores, pode-se extrair que o interesse do legislador distrital é não permitir que o caos rodoviário se instale na cidade e por isso vem buscando formas de descongestionar as vias públicas do Distrito Federal, não podendo desvirtuar o seu interesse pela falha inserida na redação do parágrafo único do artigo 82 da Lei Complementar nº 314/ 2000, que dá margem a que proprietários de determinados lotes em Ceilândia (que podem se tornar lotes de comércio) não construam vagas de estacionamento em seu interior, causando transtornos viários para a comunidade.

Em decorrência desses entendimentos a Diretoria de Orientação Normativa (DIRON), da Coordenadoria das Cidades, da Casa Civil do Distrito Federal, sugere que a Administração Regional de Ceilândia proceda à anulação das aprovações concedidas.

Tratadas as questões referentes a interpretação do texto legal, resta a questão técnico-urbanística da viabilidade de cumprimento dessas exigências frente aos aspectos de desenho urbano da cidade, em especial as dimensões dos lotes, e as diretrizes de dinamização e flexibilização de atividades proposta pelo Plano Diretor Local de Ceilândia.

No capítulo seguinte trataremos especificamente desta questão, buscando analisar as contradições e possibilidades reais de aplicação da lei e dos parâmetros de uso e ocupação do solo definidos neste PDL.

3 ANÁLISE URBANÍSTICA

Em decorrência das ambiguidades trazidas pelo texto legal, vários projetos de arquitetura foram aprovados e construídos sem a exigência de vagas internas ao lote. Como consequência dos recentes entendimentos, já mencionados no capítulo anterior, os órgãos responsáveis passaram a exigir vagas no interior dos lotes que tiveram seu uso diversificado pelo PDL, inclusive recomendando a anulação das aprovações concedidas.

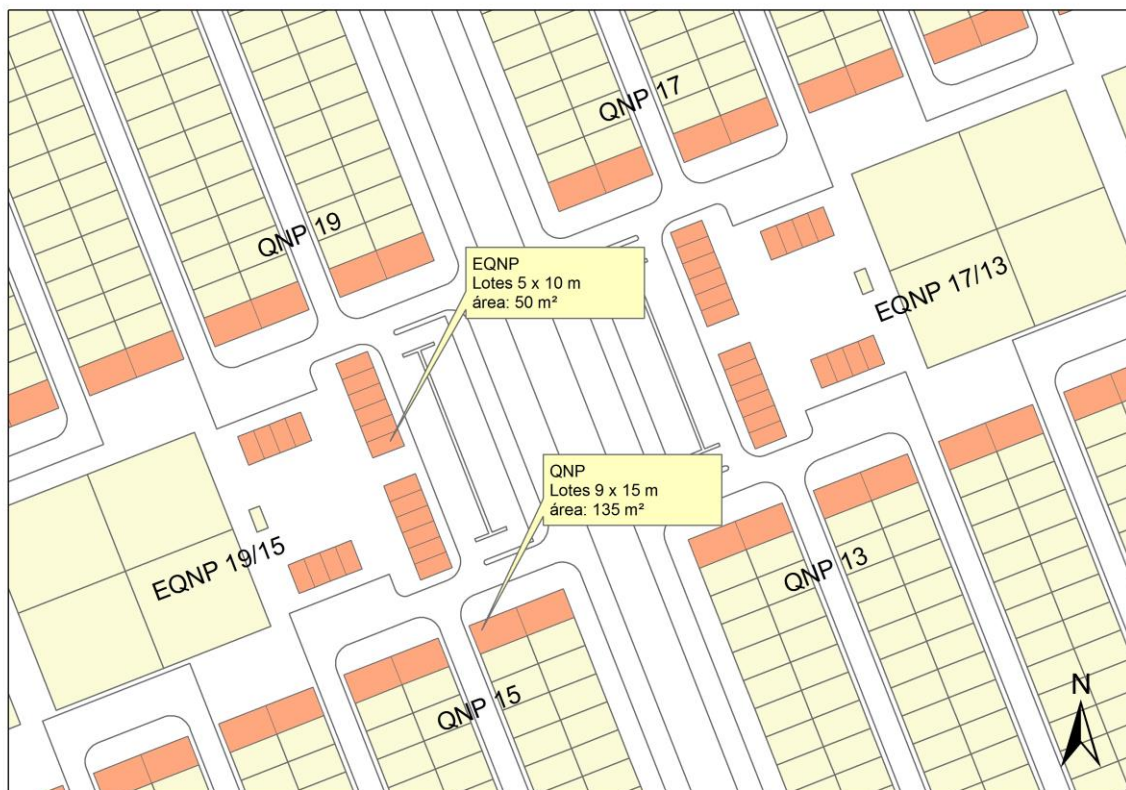
No entanto, verifica-se a impossibilidade técnica de aplicação da lei em alguns casos. Neste capítulo iremos identificá-las, bem como propor os ajustes que seriam necessários para viabilizar, no futuro, a aplicação conjunta dos parâmetros trazidos pelo PDL, respeitando-se as diretrizes básicas do Plano.

Há que se observar que, talvez, uma postura isonômica não seja possível, visto que o parcelamento urbano possui particularidades em cada setor da cidade.

3.1 1ª discussão: das incompatibilidades técnicas

Para ilustrar a questão utilizaremos os exemplos dos lotes situados nas quadras QNP e EQNP, que sintetizam o que se quer demonstrar, conforme ilustração da figura 2.

Figura 2: croqui QNP e EQNP (Ceilândia, RA IX)



Fonte: Gerência da UPT Oeste – GESTE/SEDHAB

3.1.1 Lotes situados na QNP

Antes da aprovação do PDL de Ceilândia, a norma referente aos lotes de dimensões de 9 m x 15 m das quadras QNP era a NGB 49/85. Estes lotes, no entanto, tiveram seus parâmetros urbanísticos modificados. Sua tipologia passou de L0 para L1. Isto significa que o lote era exclusivamente residencial e foi flexibilizado para outros usos, ampliando o “leque” de atividades possíveis. O potencial construtivo também foi aumentado, o coeficiente de aproveitamento passou de 1,40 originalmente (140% da área do lote - NGB), para 3,00 (300% da área do lote - PDL).

Figura 3: fotos QNP (Ceilândia, RA IX)



Fonte: Ana Cristina M. Vieira (agosto 2014)

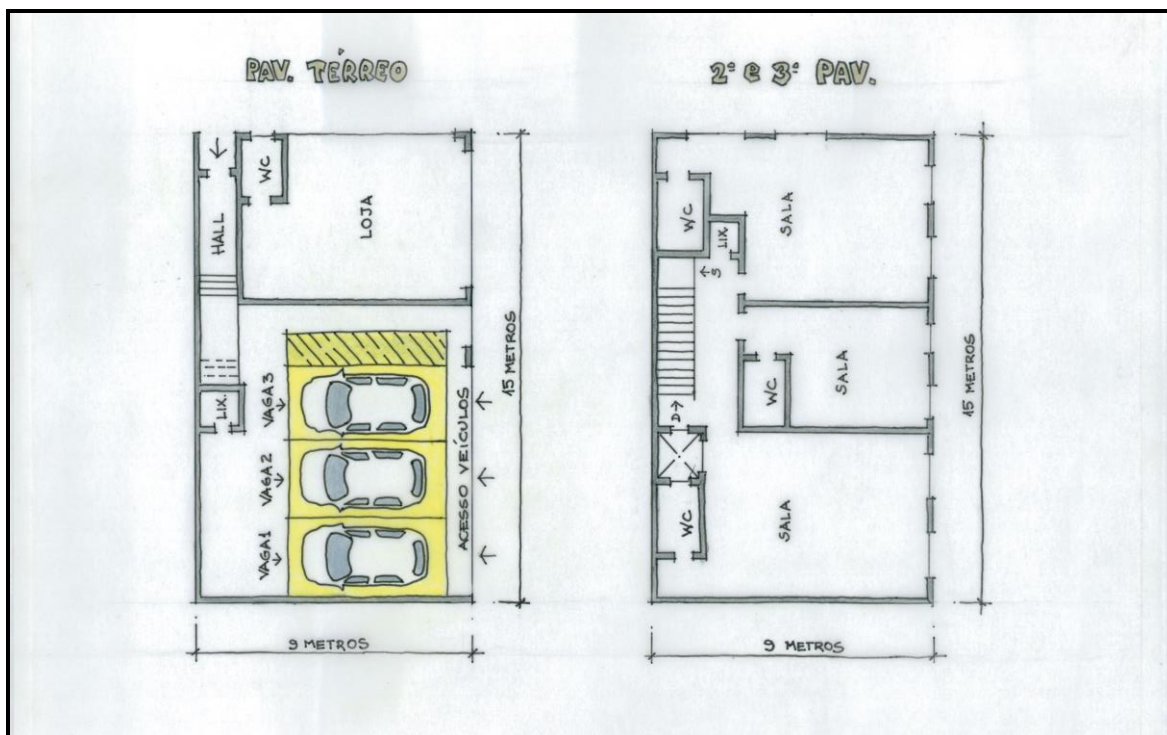
Considerando que o coeficiente de aproveitamento estabelecido permite construir 3 (três) vezes a área do lote, com a ocupação de 100% do terreno, é possível a construção de 3 (três) pavimentos, térreo + 2 (dois) pavimentos.

Considerando, ainda, a possibilidade oferecida pelo PDL de utilização para o uso comercial, existe a possibilidade de se projetar em média 3 (três) salas comerciais no primeiro pavimento e outras 3 (três) unidades no segundo pavimento, haja vista que a área do terreno é de 135 m². O pavimento térreo poderia ser utilizado com vagas de estacionamento ou lojas. Como para estas dimensões de lote não há possibilidade de desenvolvimento de rampa para acesso ao subsolo, no mínimo as 6 (seis) vagas de estacionamento correspondentes às salas comerciais exigidas pelo Código de Edificações teriam obrigatoriamente que estar localizadas no pavimento térreo.

Essa situação é tecnicamente inviável, pois as vagas ocupariam um total de 72 m², não havendo espaço suficiente para todas as vagas exigidas e para os acessos e raios de giro.

A situação apresentada na figura 4 demonstra que é possível atender ao inciso IV do artigo 139-A do Decreto nº 33.740, de 28 de junho de 2012, que determina que o acesso de veículos aos lotes é limitado a cinquenta por cento da testada e largura máxima de sete metros, podendo alcançar dez metros quando se tratar de acesso direto à vaga. No entanto, deixa claro que não é possível atender ao número mínimo de vagas exigidas.

Figura 4: croqui QNP



Fonte: Ana Cristina M. Vieira

O atendimento ao número de vagas exigido somente seria possível no caso de projetar-se apenas uma unidade de habitação ou sala comercial por pavimento e uma loja no térreo. Tal situação não é compatível com o perfil sócio-econômico atual da cidade e indesejável do ponto de vista da dinâmica que se pretendia atingir com o PDL, pois a dinamização do comércio ao longo das vias ficaria comprometida.

3.1.2 Lotes situados na EQNP

Antes da aprovação do PDL de Ceilândia a norma referente aos lotes de dimensões de 5 m x 8 m das quadras EQNP, era a NGB 43/84. Estes lotes, no entanto, tiveram seus parâmetros urbanísticos modificados. Apesar de sua tipologia ter se mantido, de uso misto/HU para L1, o potencial construtivo foi aumentado. O coeficiente de aproveitamento passou de 3,00 (300% da área do lote - NGB), originalmente, para 4,00 (400% da área do lote - PDL).

Figura 5: fotos EQNP (Ceilândia, RA IX)



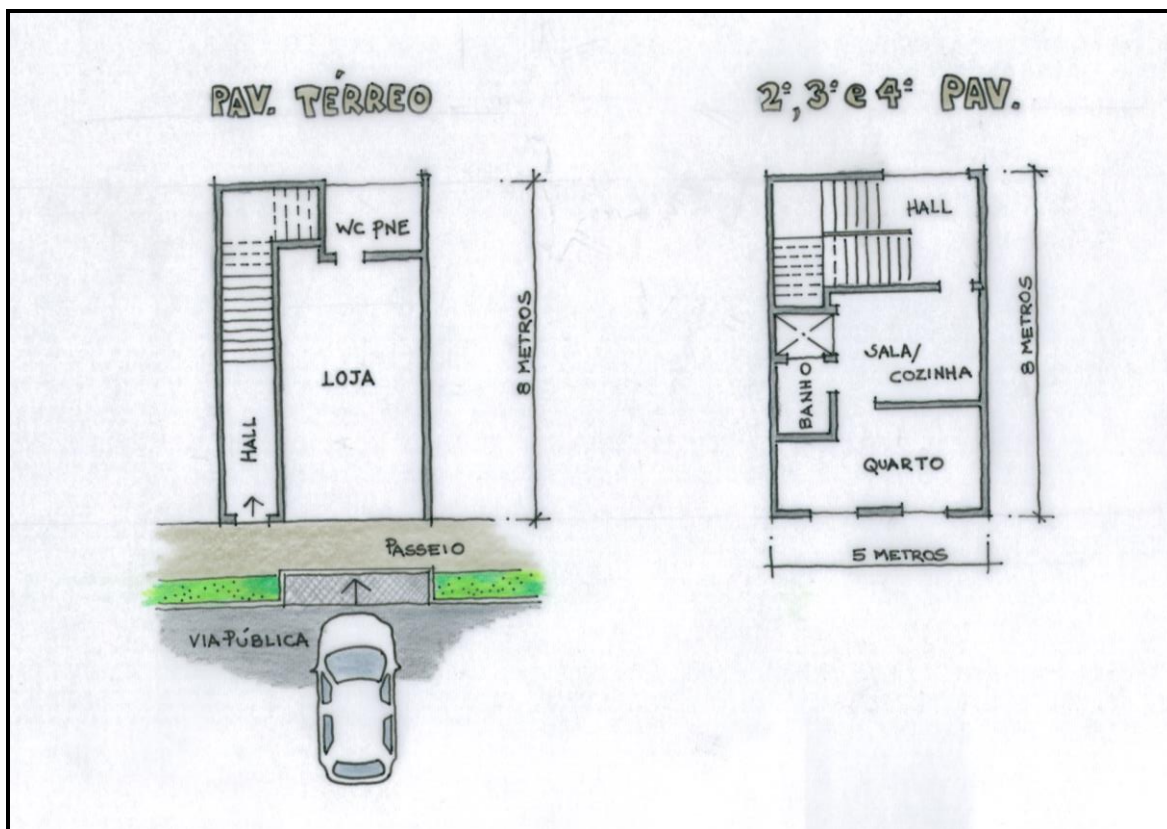
Fonte: Ana Cristina M. Vieira (agosto de 2014)

Considerando que o coeficiente de aproveitamento estabelecido permite construir 4 (quatro) vezes a área do lote, com a ocupação de 100% do terreno, é possível a construção de 4 (quatro) pavimentos, térreo + 3 (três) pavimentos.

Considerando, ainda, a possibilidade oferecida pelo PDL de utilização para o uso comercial, e que a área do terreno é de 40 m², existe a possibilidade de se projetar em média 1 (uma) sala comercial por pavimento. Como para estas dimensões de lote não há possibilidade de desenvolvimento de rampa para o acesso ao subsolo, as 3 (três) vagas de estacionamento exigidas pelo Código de Edificações teriam, obrigatoriamente, que estar localizadas no pavimento térreo.

Essa situação, como no caso da QNP, também é tecnicamente inviável, pois as vagas ocupariam um total de 36 m², não havendo espaço suficiente para o acesso e desenvolvimento de raios de giro, nem para loja no pavimento térreo, conforme demonstrado na figura 6.

Figura 6: croqui do pavimento térreo EQNP, Ceilândia, RA IX



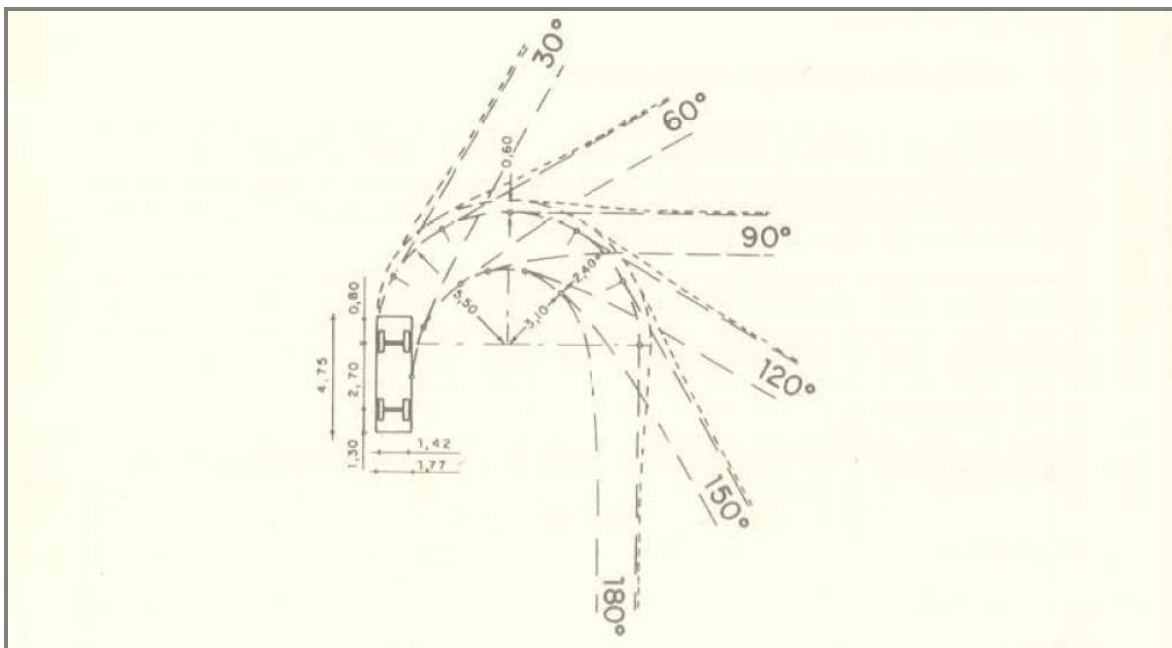
Fonte: Ana Cristina M. Vieira

3.1.3 Raios de giro de veículos

A exigência de implantar vagas no padrão descrito na Lei Complementar nº 314/ 2000, para estas situações de aumento de potencial construtivo e de flexibilização de atividades, é inviável tecnicamente, pois se trata de lote com testada reduzida. É, portanto, impossível, nos padrões determinados, conceber estacionamento e manobra de veículos em uma dimensão tão exígua.

O Boletim Técnico nº 33, da Companhia de Engenharia de Tráfego do Município de São Paulo traz as especificações das dimensões exigidas para o desenvolvimento de curvas horizontais de veículos. Na figura 7 podemos identificar as dimensões necessárias para os raios de giro em diversas angulações para os veículos de passeio e utilitários.

Figura 7: Desenvolvimento de curvas horizontais – veículos de passeio e utilitários



Fonte: Boletim técnico 33 - CET

3.2 2ª discussão: aspectos ambientais, sociais, funcionais e de mobilidade

O Plano Diretor Local de Ceilândia foi elaborado em consonância com o princípio de adensamento das áreas urbanas consolidadas, em oposição à cidade dispersa, para promover melhor aproveitamento das infraestruturas instaladas e evitar o espraiamento da cidade em direção às áreas de proteção de mananciais e de preservação ambiental.

Considera que a diversificação dos usos e atividades intensifica a dinâmica urbana, favorecendo a apropriação dos espaços de uso público e contribuindo para evitar o crescimento da informalidade no estabelecimento das atividades na área urbana.

Esses princípios e diretrizes estão em consonância com a ordem jurídico-urbanística expressa na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001 e no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Lei Complementar nº 803/2009.

As alterações nos parâmetros urbanísticos propostos no PDL seguem a lógica de privilegiar o adensamento e a diversidade de usos ao longo dos principais eixos de transporte e áreas com vocação para promover maior

urbanidade¹, dando ênfase à priorização do transporte coletivo em detrimento ao individual. Nestas áreas busca-se a implantação de atividades diversificadas em especial no pavimento térreo, trazendo dessa forma maior dinâmica para a rua e evitando o estabelecimento de fachadas “cegas”.

Neste aspecto, mesmo que fosse viável o atendimento à exigência de vagas internas de estacionamento no pavimento térreo, isto seria indesejável do ponto de vista da dinâmica urbana que se pretendia implementar com o Plano Diretor Local. Mesmo considerando-se os dispositivos da lei que remetem a essa exigência, sua leitura deve ser realizada de forma sistêmica. É essencial a interpretação de cada artigo em conjunto e consoante com todo o PDL, de forma integrada aos princípios, diretrizes e estratégias do Plano.

Portanto, mesmo considerando o parecer da Gerência de Perícias Judiciais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, e o Acórdão nº 611.626, na ação 2009.01.1.07161-9, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), transcritos na Seção 2.3 do Capítulo 2, que determinam a exigência de quantidade mínima de vagas de estacionamento no interior de lotes, fica demonstrado que houve equívoco na proposição deste parâmetro em lotes com dimensões tão reduzidas, pois além da inviabilidade técnica de sua aplicação, há uma evidente contradição na coerência do conjunto de parâmetros propostos no PDL frente aos princípios, objetivos e estratégias do Plano, que apontam para a dinamização do comércio no nível das ruas onde a flexibilização dos usos e aumento do potencial construtivo foram propostos.

Entendemos que as situações consolidadas, devem ser respeitadas, como forma de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, em observância ao princípio constitucional da Segurança Jurídica, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” – dispositivo esse chamado por muitos de “Trilogia da Segurança Jurídica”.

Em matéria urbanística se considera que o direito adquirido está limitado pela prevalência do interesse coletivo ao individual, e, portanto, é prerrogativa do Estado regular o uso e a ocupação do solo. No entanto, nos casos onde a licença

¹ HOLANDA, Frederico. Lugares configurados para interações na vida cotidiana entre categorias diversas de pessoas, nos espaços públicos dos assentamentos ou nos espaços internos das edificações, relações sociais menos hierárquicas.

emitida pela Administração já resultou em edificações construídas, não há como retroceder sem prejuízos ao particular ou ao Estado.

Além do que, nos casos controversos há que se observar também o fato de que no Pós Positivismo vigente, o silogismo de subsunção (adequação do fato à norma) não pode resolver todos os problemas jurídicos. Muitas questões para as quais a legislação não tem resposta (o Direito não acompanha a velocidade das mudanças sociais) deverão ser resolvidas pela ponderação entre princípios, como forma de solução dessas controvérsias.

3.3 3ª discussão: indicação das soluções urbanísticas

No Capítulo 2 tratamos das dificuldades de interpretação da norma urbanística e nos itens anteriores deste capítulo cuidamos de demonstrar as impossibilidades técnicas de sua aplicação. Nesta seção apresentaremos as possíveis soluções para os problemas encontrados, sem, no entanto, traduzi-las em texto normativo, que constará no Apêndice A.

A primeira questão a ser abordada refere-se ao tratamento das irregularidades que já se instalaram na cidade em decorrência das inconsistências apontadas no Plano Diretor. Conforme já mencionado, muitos projetos foram aprovados e construídos sem a exigência do parâmetro objeto deste estudo.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial e o Projeto de Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo indicam como solução para as irregularidades instaladas a Compensação Urbanística, que é o instrumento que possibilita a regularização e o licenciamento de empreendimentos executados em desacordo com os índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação mediante indenização pecuniária ao Estado.

No entanto, entendemos que, diante de todos os argumentos apresentados, os empreendimentos já construídos, que tiveram uso diversificado pelo PDL, e que obtiveram aprovação de projeto e alvará de construção concedido pela Administração Regional, deveriam estar isentos de cobrança e da exigência quanto à quantidade mínima de vagas internas ao lote, desde que se enquadrem nas seguintes condições:

- Fachada frontal com dimensão menor que 16 m;
- Área total menor ou igual a 250 m².

Tratado o problema das irregularidades, resta discutirmos qual a configuração de cidade que se quer, frente à situação instalada a posteriori das determinações fixadas no Plano Diretor.

A segunda questão que apresentamos é quanto ao estabelecimento de coeficiente de aproveitamento máximo igual a 3.0 em alguns casos, e igual a 4.0 em outros, para lotes com dimensões tão reduzidas. Essa situação não favorece boas soluções arquitetônicas, produzindo edificações de baixa qualidade.

Portanto, não vislumbramos outra possibilidade a não ser limitar o coeficiente de aproveitamento concedido no PDL. A utilização do potencial máximo construtivo somente poderá se dar mediante o remembramento² de lotes para obtenção de dimensões compatíveis, quais sejam:

- Fachada frontal com dimensão superior a 16 m;
- Área total maior que 250 m².

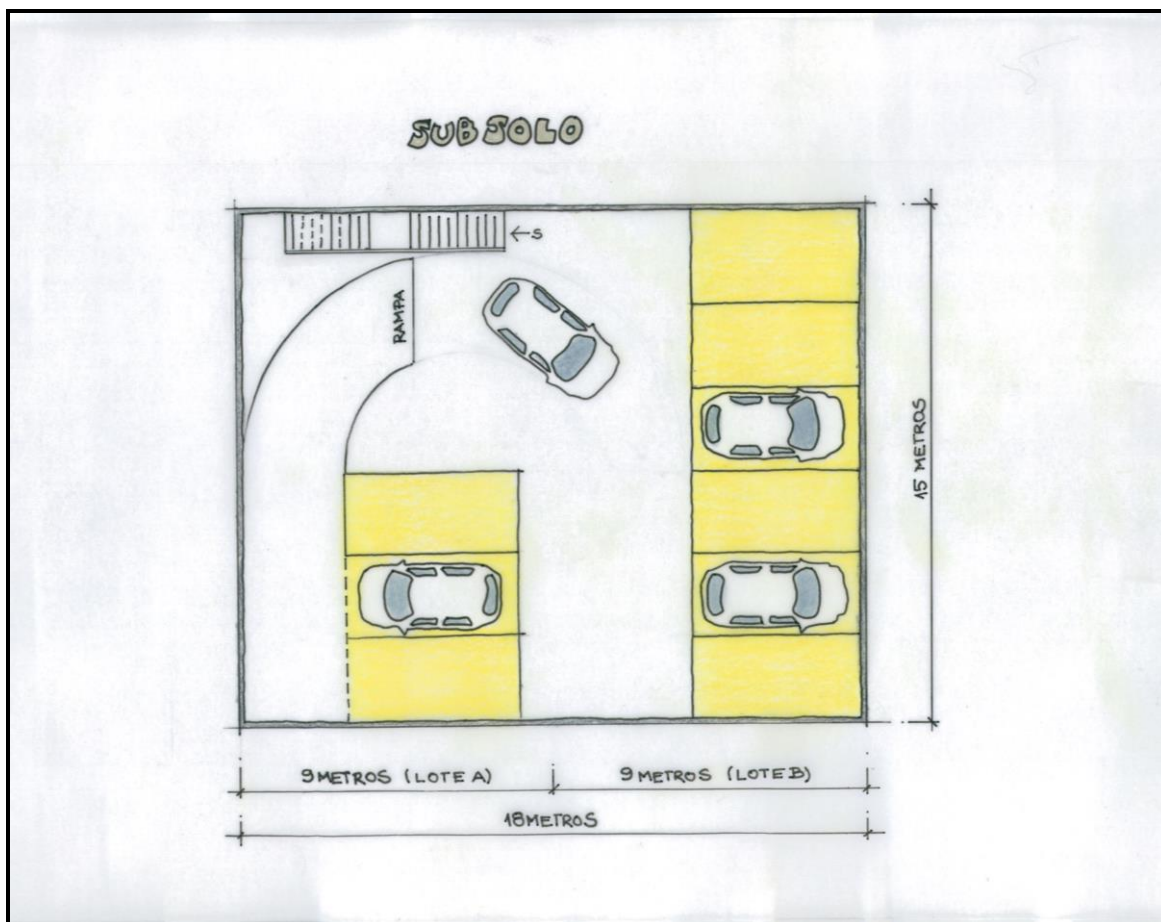
Analisando o caso da QNP, já mencionado na Seção 3.1.1, verificamos que com o remembramento de 2 (dois) lotes, de 135 m² cada, totalizando 270 m², é possível o desenvolvimento, neste espaço, de rampa para acesso ao subsolo que comportará 9 (nove) vagas de estacionamento (figura 8).

Dessa forma, o projeto de arquitetura poderá contemplar em média 3 (três) lojas no térreo, 3 (três) salas comerciais no primeiro pavimento e outras 3 (três) unidades no segundo pavimento. Com isso, a quantidade mínima de vagas pode ser atendida em subsolo, conforme demonstrado na figura 8, liberando o pavimento térreo para a atividade comercial.

Assim, podemos trazer mais coerência e compatibilidade aos parâmetros de uso e ocupação do solo propostos no PDL, sem prejuízo da diversidade dos usos e dinamização das atividades, princípios básicos do Plano.

² Considera-se remembramento o reagrupamento de unidades imobiliárias contíguas para a constituição de uma única maior, importando na modificação das confrontações e limites das unidades originais – INTC 1/98 – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – IPDF – DODF nº 81, de 04 de maio de 1998.

Figura 8: desenvolvimento de rampa em lote remembrado



Fonte: Ana Cristina M. Vieira

Para os lotes que não atingirem as dimensões requeridas por meio de remembramento, propomos que fiquem restritos ao coeficiente de aproveitamento básico, que corresponde ao da norma original, as NGBs.

A última questão que merece destaque é a verificação da pertinência da exigência de vagas internas aos lotes diante dos novos entendimentos de que este parâmetro acaba por estimular o uso do automóvel particular e aumentar o custo dos empreendimentos. Além disso, podemos considerar que o princípio da diversidade de usos adotado no PDL, por si, já contribui para a redução do número de viagens e, conseqüentemente, da demanda por vagas de estacionamento. No entanto, devemos ponderar que essas transformações na cidade não são garantidas e, quando ocorrem, em geral, demandam um período de tempo considerável para se estabelecerem.

Entendemos que, no patamar em que se encontra o desenvolvimento do planejamento de transportes urbanos no Distrito Federal, onde as

macrossoluções para o transporte coletivo não têm, demonstrado eficácia e efetividade suficientes. Utilizando o princípio da cautela, propomos que a exigência seja mantida apenas para os empreendimentos com área superior a 250 m², o que possibilita o atendimento ao quantitativo de vagas em subsolo, sem inviabilizar, dessa forma, o comércio no pavimento térreo, essencial para a manutenção das dinâmicas propostas pelo PDL.

O próximo capítulo é dedicado aos instrumentos jurídicos, e objetiva a construção do texto normativo mais adequado para recepcionar as proposições tratadas nesta seção.

4 INSTRUMENTOS LEGAIS

O direito positivo brasileiro, isto é, o conjunto das normas jurídicas vigentes em nosso país, é composto por normas, princípios e regras previstos na Constituição Federal de 1988 – tanto as editadas com o texto originário quanto as que venham a ser acrescidas por emendas constitucionais – e também pelo conjunto de normas legais previstas no artigo 59 constitucional (leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções), conhecidas como normas legais primárias, além de outras normas legais, conhecidas como secundárias, não previstas no referido artigo 59 constitucional, quando se destinam a regulamentar aspectos da lei.

Dentro do Direito, o constitucionalismo surgiu como uma limitação do poder do Estado e garantia dos direitos. Nesse sentido, num primeiro momento direitos políticos e sociais e, mais tarde, direitos sociais e coletivos foram o foco das normas constitucionais. São conhecidas pela doutrina como “normas materialmente constitucionais”, porque tratam de questões fundamentais como organização do poder político, definição de direitos fundamentais e normas conhecidas como programáticas. Mas no texto de nossa Constituição, além desses tipos, encontramos também outras apontadas pela doutrina como “normas formalmente constitucionais” porque simplesmente estão presentes no texto da Constituição, mas não têm o conteúdo típico constitucional. Como exemplo clássico, o art. 242, que dá o status federal ao Colégio Pedro II.

Neste Capítulo buscaremos analisar a hierarquia das leis com a finalidade de identificar o instrumento adequado para acolher as alterações necessárias ao texto da Lei Complementar que aprova o Plano Diretor da cidade de Ceilândia.

4.1 Hierarquia das Leis

A Constituição é, como sabemos, dotada de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema, postulado que teve origem histórica com a Constituição americana. Dessa superioridade resulta que nenhum ato jurídico pode validamente ter vigência se for incompatível com o texto constitucional. Mas

a consolidação da força normativa da Constituição no mundo veio somente no segundo pós-guerra, com o reconhecimento dos princípios constitucionais sedimentados como caráter normativo – fenômeno conhecido como “constitucionalização do Direito”. Nos dias atuais consolidou-se a ideia de que as normas jurídicas são um gênero, do qual as regras e os princípios são suas duas espécies.

No plano interno, a Constituição brasileira discrimina três ordens de competência: da União, dos Estados e dos Municípios, e, conforme a unidade federativa de que emanam, as normas são federais, estaduais e municipais. Segundo o critério de repartição de competências disposto no texto constitucional, não há superioridade hierárquica das leis federais sobre as leis estaduais. “Há, antes, divisão de competências entre esses entes. Há inconstitucionalidade tanto na invasão da competência da União pelo Estado-membro como na hipótese inversa” (MENDES; BRANCO, 2014, p.825).

Ao contrário da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, que tem como fundamento a soberania (art.1º, da Constituição), os Estados-membros dispõem de outra característica – a autonomia -, que importa descentralização política e administrativa do poder central.

Nas palavras de Mendes e Branco (2014, p.802), “a autonomia política dos Estados-membros ganha mais notado relevo por abranger também a capacidade de autoconstituição. Cada Estado-membro tem o poder de dotar-se de uma Constituição, por ele mesmo concebida...”. Mas, desde que sujeita às diretrizes do texto constitucional federal.

Havendo confronto entre leis ordinárias nas três esferas – federal, estadual e municipal -, deve-se avaliar a competência legislativa em razão da matéria prevista na Constituição Federal para a União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal.

Essas competências estão previstas ao longo dos textos dos artigos 21 (competência exclusiva da União), 22 (competência privativa da União – Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo), 23 (competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), 24 (competência concorrente entre

União, Estados e Distrito Federal), 25 (competência residual dos Estados) e art. 30 (competência dos Municípios).

No que se refere ao Distrito Federal, este ente político é regido por lei própria, prevista no artigo 32 constitucional, o qual estabelece que o Distrito Federal será regido por lei orgânica, que atenderá os princípios estabelecidos na Constituição Federal e, também, que a esse ente federativo são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Como previsto no preâmbulo da Lei Orgânica do Distrito Federal, ela constitui a Lei Fundamental do Distrito Federal, e tem como objetivo organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.

Quanto aos demais instrumentos legais, como esclarecido no início deste capítulo, podem estar relacionados na Constituição atual ou não. O artigo 59 trata do processo legislativo e dispõe que ele compreende a elaboração de emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Há também outras normas legais que não estão previstas no artigo 59 constitucional, e que se destinam a regulamentar aspectos da lei.

Elaboramos, a seguir, uma breve noção de cada um desses instrumentos legais, primeiramente com os previstos na Constituição e, na sequência, com os que regulamentam aspectos da lei.

4.1.1 *Emenda à Constituição*

Emenda à Constituição, prevista no artigo 60, é o caminho normal que a própria Constituição estabelece para se acrescentar, modificar ou suprimir dispositivos do próprio texto constitucional. E dentre os demais diplomas legislativos do artigo 59, só ela tem a previsão da rigidez do parágrafo segundo do artigo 60, segundo o qual a Emenda à Constituição somente será aprovada após discutida e votada em casa Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Toda a Constituição pode ser emendada, exceto a matéria constante de exclusão em virtude de limitações expressas ou tácitas. Dentre as limitações formais expressas encontramos aquelas previstas no artigo 60, como iniciativa

somente daqueles arrolados em seus incisos I, II e III, quórum de aprovação (parágrafo 2º), promulgação (parágrafo 3º) e rejeição (parágrafo 5º), além de limitações circunstanciais, quando não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (parágrafo 1º) e limitações materiais – as chamadas cláusulas pétreas – onde não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de governo, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (parágrafo 4º).

Dentre as limitações implícitas estão as “que dizem respeito à forma de criação de norma constitucional bem como as que impedem a pura e simples supressão dos dispositivos atinentes à intocabilidade dos temas já elencados (art. 60, parágrafo 4º, da CF)” (TEMER *apud* LENZA, 2013, p. 633).

4.1.2 *Lei Complementar e Lei Ordinária*

Segundo Pedro Lenza, existem duas grandes diferenças entre a lei complementar e a ordinária, uma do ponto de vista material, e outra do ponto de vista formal. Do ponto de vista material, as hipóteses de elaboração de lei complementar, que serão aprovadas por maioria absoluta (art.69), estão taxativamente previstas no texto constitucional, entre as quais relação de emprego de trabalhadores urbanos e rurais protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa (art.7º, parágrafo 1º), casos de inelegibilidade (art. 14, parágrafo 9º), competência da União para permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional (art. 21, IV), entre muitas outras. E, em relação às leis ordinárias, o campo material por elas ocupado é residual, ou seja, tudo o que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo, e resoluções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Do ponto de vista formal, a grande diferença está no quórum de aprovação do respectivo projeto de lei: maioria absoluta para lei complementar, e maioria simples para lei ordinária.

Sobre existência ou não de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, a doutrina diverge. Há autores que entendem haver hierarquia da primeira sobre a segunda, em decorrência do quórum mais qualificado e das

hipóteses taxativas de lei complementar. Outros entendem não haver hierarquia, na medida em que ambas encontram seu fundamento de validade na Constituição, posição atual do Supremo Tribunal Federal (STF).

4.1.3 *Leis Delegadas*

Por meio das leis delegadas (art.68), o Presidente da República exerce o poder que recebeu, temporariamente do Poder Legislativo, de editar normas primárias em caso específico, após prévia solicitação ao Congresso Nacional, que terá a decisão política de anuir ou não ao pedido do Chefe do Executivo. No caso de aprovação, terá a forma de resolução (art. 68, parágrafo 2º), especificando o conteúdo da resolução e os termos de seu exercício. Ou seja, o Congresso Nacional terá parâmetros objetivos de controle sobre a delegação que efetuou.

Do ponto de vista do conteúdo, algumas matérias não poderão ser delegadas, como previsto no art. 68, parágrafo 1º: atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, da Câmara ou do Senado, das matérias reservadas à lei complementar, entre outras.

4.1.4 *Medidas Provisórias*

Segundo o art. 62 da Constituição, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Ela sucedeu o antigo decreto-lei, criado na Constitucional de 1937.

A Emenda Constitucional nº 32/2001 fixou as novas regras para a medida provisória. Se não for aprovada no prazo constitucional, pelo Legislativo, perde a sua eficácia desde a edição (art. 62, parágrafo 3º). É de competência exclusiva do Presidente da República. Vigorará pelo prazo de 60 dias, prorrogável uma vez por igual período. E perderão a eficácia desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogável por igual período.

4.1.5 *Decretos Legislativos*

Uma das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição, o decreto legislativo materializa as competências exclusivas do Congresso Nacional, previstas no art. 49 da Constituição. Com a discussão e aprovação, por maioria simples, no Congresso Nacional, passa-se imediatamente à promulgação, realizada pelo Presidente do Senado Federal.

4.1.6 *Resoluções*

Regulamentam as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados (art.51) e do Senado Federal (art.52), e algumas de competência do Congresso Nacional, com transição unicameral se se tratar de transição em apenas umas das Casas do Congresso, ou bicameral, se na hipótese de resolução do Congresso Nacional. Segundo o art. 47, as deliberações serão tomadas por maioria simples, e, uma vez aprovada, a promulgação pelo presidente de Casa (Câmara ou Senado) ou, se resolução do Congresso Nacional, a promulgação será pelo presidente do Senado Federal.

4.1.7 *Decreto*

Nas palavras de Plácido e Silva, em seu Vocabulário Jurídico, “assim de denomina toda decisão ou resolução, tomada por uma pessoa ou por uma instituição, a que se conferem poderes especiais e próprios para decidir ou julgar, resolver ou determinar. Em sentido técnico, pois, decreto implica existência de autoridade da pessoa ou instituição que o formulou, e por isso possui força para impor a decisão”.

4.1.8 *Decreto governamental*

Decisão ou resolução, como na seção anterior, para autoridade máxima do Poder Executivo local, estadual ou federal.

No sistema jurídico brasileiro, os decretos são atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos (presidente, governadores e

prefeitos). Um decreto é usualmente usado pelo chefe do poder executivo para fazer nomeações e regulamentações de leis (como para lhes dar cumprimento efetivo, por exemplo), entre outras coisas.

4.1.9 *Portaria*

Ato por meio do qual autoridade administrativa de qualquer esfera dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário determina providências de caráter administrativo a seus subordinados, formalizadas por um termo que essa autoridade assina, acerca da aplicação de leis ou regulamentos, de caráter geral e normas sobre execução de serviços, nomeações, demissões, punições ou qualquer outra determinação de sua competência para que todos os subalternos, ao tomarem conhecimento dessa portaria, a cumpram e acatem.

4.1.10. *Normas urbanísticas*

São normas de natureza pública, cogentes, portanto, frutos do poder de polícia do Estado, que são aplicadas aos particulares nas questões relativas ao controle da Administração sobre o exercício do direito de propriedade, visando ao interesse coletivo na busca do bem-estar social de uma coletividade. Portanto, o objeto das normas de urbanísticas é delinear o direito de propriedade.

4.2 Indicação de alteração na legislação

Na Seção 2.3 deste estudo discutimos as evidentes dificuldades de interpretação do artigo 82 da Lei Complementar nº 314/2000 (PDL de Ceilândia), que não exige quantidade mínima de vagas de estacionamento para os casos em que as normas anteriores não obrigavam. No entanto, remete ao Anexo VI do PDL, que por sua vez não é fiel às normas originais.

A análise urbanística constante do Capítulo 3 demonstra que a exigência de quantidade mínima de vagas de estacionamento no interior de lotes com pequenas dimensões inviabiliza a utilização do potencial construtivo concedido na lei.

Em caráter definitivo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) é o instrumento de política urbana que substituirá a normatização urbanística expressa nos Planos Diretores Locais. O Projeto de Lei Complementar da LUOS (PLC 79/2013) está em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal, e remete o cálculo do número de vagas ao Decreto nº 33.740/2012, até que novo decreto atualize esses parâmetros.

O referido decreto prevê:

- Para escritórios comerciais e de prestação de serviços, consultório e similares e serviços públicos, com qualquer área, 1 vaga para cada unidade imobiliária respeitado o número mínimo de 1 vaga para cada 40 m²;
- Para edifícios ou agrupamento de edifícios destinados ao uso residencial coletivo, com qualquer área, 1 vaga para cada unidade domiciliar com menos de 6 compartimentos ou ambientes de permanência prolongada.

Dessa forma, o PLC nº 79/2013 elimina os conflitos do Anexo VI do PDL, quanto à definição dos lotes sujeitos à exigência de vagas. Contudo, não resolve a questão da aplicação do parâmetro em lotes de pequenas dimensões, que inviabiliza as dinâmicas urbanas propostas pelo PDL e desejáveis para a cidade.

No capítulo 3 recomendamos a isenção de exigência para os lotes com projeto de arquitetura aprovado e alvará de construção concedidos. Como solução para a implementação das dinâmicas apontadas pelo Plano Diretor, com atendimento à exigência de vagas internas ao lote, sugerimos o remembramento de lotes.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo é o instrumento ideal para recepcionar estas proposições, que poderiam, inclusive, ser estendidas às demais cidades que possuem Plano Diretor Local aprovado.

Entendemos que o instrumento decreto do executivo, em termos de hierarquia da legislação, pode se adequar à situação em análise, pois permite a regulamentação da lei complementar nos casos em que não haja alteração ou acréscimo de normas.

No caso em tela, estamos apenas restringindo a utilização de potencial construtivo e anistiando os casos em que a análise técnica urbanística demonstrou

a inviabilidade de cumprimento do regramento estabelecido na Lei Complementar do Plano Diretor.

No entanto, a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece em seu art. 56 (grifo nosso):

Art. 56. Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos.

Parágrafo único. A **alteração dos índices urbanísticos**, bem como a alteração de uso e desafetação de área, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, poderão ser efetivadas por **leis complementares específicas de iniciativa do Governador**, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

Considerando que a restrição à utilização do potencial máximo construtivo pode ser considerada como alteração de índices urbanísticos, optamos por indicar que as alterações sejam encaminhadas por meio de projeto de lei complementar.

Nesse sentido, propomos no Anexo A uma minuta de projeto de lei complementar, com o objetivo promover a revisão do Plano Diretor Local de Ceilândia, no que diz respeito ao parâmetro quantidade mínima de vagas para estacionamento de veículos no interior do lote.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração do Plano Diretor, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade, deve garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

A gestão ineficiente desse processo participativo, bem como falhas na condução dos trâmites para aprovação do Plano no Legislativo, pode resultar em emendas ao texto sem a suficiente reflexão sobre as suas consequências na coerência técnica do conjunto da lei. Em alguns casos pode, ainda, gerar incompatibilidades legais, haja vista as Ações Diretas de Inconstitucionalidade incidentes sobre alguns Planos Diretores Locais (PDLs) e sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).

Eventualmente podem ser identificados equívocos de natureza técnica, inerentes à complexidade da matéria objeto do Plano Diretor, no que concerne à coerência entre os diversos parâmetros de uso e ocupação do solo e sua aplicabilidade.

Outra questão relevante é que o órgão de planejamento do Distrito Federal tem sofrido, ao longo dos últimos anos, com sobreposição de competências, ocasionada por diversas mudanças em sua estrutura organizacional. Esse fato, somado à ausência de investimentos em uma carreira técnica própria, prejudica a continuidade do processo de planejamento urbano, quase sempre atropelado por emergências ditadas por prioridades da política partidária.

O Plano Diretor Local de Ceilândia, apesar de concebido em condições institucionais favoráveis ao fortalecimento da Política de Desenvolvimento Territorial e Urbano, a partir de diretrizes traçadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1997, e estudado de forma integrada com os planos diretores das cidades de Taguatinga e Samambaia, ainda assim apresenta inconsistências.

Em linhas gerais, a situação mais grave identificada no PDL de Ceilândia diz respeito à impossibilidade técnica de atendimento ao parâmetro que define a quantidade mínima de vagas para estacionamento de veículos no interior de grande parte dos lotes que compõem o parcelamento da cidade. Esses lotes, devido às suas dimensões reduzidas, não comportam os raios de giro

necessários para acomodação dos veículos em seu interior e tampouco permitem o desenvolvimento de rampas de acesso, no caso de uma possível disposição de vagas em subsolo.

Outra questão bastante relevante está relacionada com os objetivos e diretrizes do plano que, ao permitir maior diversidade de usos e aumento de coeficientes de aproveitamento máximo para os lotes, pretendia trazer maior dinâmica para as principais vias e otimizar os sistemas de circulação e transportes urbanos. Com a utilização do pavimento térreo para disposição das vagas de estacionamento fica inviabilizada a sua ocupação com as atividades de comércio e serviços desejadas para conferir maior urbanidade à cidade.

Objetivamos neste estudo uma solução que resgate os propósitos do Plano Diretor e elimine as dúvidas de aplicação do parâmetro abordado. Esta proposição contempla uma minuta de projeto de lei complementar, apresentada no Apêndice A, que propõe a revisão do PDL nos dispositivos que geraram as inconsistências identificadas.

A proposta estabelece as dimensões mínimas para que uma unidade imobiliária possa comportar a exigência estabelecida pelo Código de Edificações do Distrito Federal, quanto ao número mínimo de vagas. Restringe a utilização do coeficiente de aproveitamento máximo conferido pelo PDL apenas aos lotes que atingirem estas dimensões. Indica, ainda, o remembramento de lotes como forma de estímulo ao surgimento de unidades imobiliárias maiores, mais adequadas à dinâmica que se pretende estabelecer.

Entendemos que o instrumento legal adequado para promover a revisão do PDL é o projeto de lei complementar, em decorrência da determinação expressa na Lei Orgânica do Distrito Federal que, a partir da edição da ELO nº49/2007, define que a alteração dos índices urbanísticos, até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), poderá ser efetivada por leis complementares específicas de iniciativa do Governador, motivadas por situação de relevante interesse público e precedidas da participação popular e de estudos técnicos, que avaliem o impacto da alteração, aprovados pelo órgão competente do Distrito Federal.

Concluimos, dessa forma, que, apesar da Lei Orgânica prever novos instrumentos de política urbana em substituição ao Plano Diretor Local - tais como

a LUOS e o Plano de Desenvolvimento Local (PDL) -, existe a opção da edição emergencial de projeto de lei que possa corrigir as falhas apontadas neste estudo.

Finalmente, esperamos que estas reflexões possam contribuir para a construção de um sistema normativo mais simplificado e efetivo, que melhore a gestão da cidade e, por conseguinte, a qualidade de vida da sua população.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Kelly. Novo Plano Diretor de São Paulo é aprovado na Câmara. **Construção**: Mercado negócios de incorporação e construção. Portal PINIWEB, jul. 2014. Disponível em: <<http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/legislacao/novo-plano-diretor-de-sao-paulo-e-aprovado-na-camara-316016-1.aspx>>. Acesso em: 3 jul. 2014. 10:00.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do DF, de 08 junho de 1993. **Diário Oficial Suplemento**, n. 116. 09 jun. 1993

DISTRITO FEDERAL. Emenda à Lei Orgânica. ELO nº 49/2007. Altera os arts. 15, 75, 162, 163, 316 a 322, 325 e 326 da Lei Orgânica do Distrito Federal e os arts. 32, 37, 56 e 57 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, acrescentando a este o art. 58. **Diário Oficial**, n. 203. 22 out. 2007

DISTRITO FEDERAL. PDOT. Lei Complementar 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Suplemento A, n. 80. 27 abr. 2009

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar 854, de 15 de outubro de 2012. Atualiza a LC 803, de 25 de abril de 2009 que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal** Suplemento ao, n. 211. 17 out. 2012

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar 314, de 1º de setembro de 2000. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Ceilândia – RA IX. **Diário Oficial do Distrito Federal**, n.182. 21 set. 2000

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar 90, de 11 de março de 1998. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga – RA III. **Diário Oficial do Distrito Federal**, n.48. 12 mar. 98

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar 370, de 2 de março de 2001. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Samambaia – RA XII. **Diário Oficial do Distrito Federal**, n.47. 9 mar. 2001

HOLANDA, Frederico de. **10 mandamentos da ARQUITETURA**. Brasília: FRBH, 2013, p.135

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - IPDF. PDOT. **Documento Técnico**. Brasília, 1995

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - IPDF. Plano Diretor de Ceilândia. **Memória Técnica**. Brasília, 2000

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 627 a 666.

LIMA, Eduardo Campos. Entenda os impactos do Plano Diretor Estratégico de SP no mercado imobiliário. **Construção**: Mercado negócios de incorporação e construção. Portal PINIWEB, jul. 2014.

Disponível em: <<http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporação-construção/legislação/entenda-os-impactos-do-plano-diretor-estratégico-de-sp-no-314950-1.aspx>>. Acesso em: 3 jul. 2014. 10:00.

MARICATO, Ermínia. A CIDADE SUSTENTÁVEL. In: **Anais do 9º Congresso Nacional de Sindicatos e Engenheiros – CONSENGE**, Porto Velho, 2011.

MARICATO, Ermínia. A cidade e o automóvel. **Ciência & Ambiente**, v.37, p.5-12, 2008 . Disponível em: <<http://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/revista-ciencia-e-ambiente.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2014.19:00

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 824 a 833.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimentourbano/legislação/planos_regionais/index.php?p=822>. Acesso em: 19 jul. 2014.19:00

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVEIRA, Ana Lúcia R.C. da; ROMERO, Marta A.B. Indicadores de Sustentabilidade Urbana. In: **Anais do XI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR**, Salvador 2005

TORRES, Henrique Mendes. Uma nova política de estacionamento para o Rio de Janeiro. In: **19º CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE TRÂNSITO - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS - ANPT**

Disponível em: <http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/10/07/A950E5D9-B5EF-4D52-A790-BE1E358D1438.pdf>. Acesso em: 19 jun.2014. 20:00.

APÊNDICE A – Minuta de projeto de lei complementar

LEI COMPLEMENTAR Nº xxx, DE xx DE xxxx DE 2009

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Aprova a revisão do Plano Diretor Local de Ceilândia, no que diz respeito ao parâmetro quantidade mínima de vagas para estacionamento de veículos no interior do lote e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. Os lotes situados na Região Administrativa de Ceilândia - RA IX, que atenderem a todos os critérios relacionados neste artigo, ficam dispensados do atendimento ao número mínimo de vagas de estacionamento em seu interior:

I – lotes com testada menor ou igual a 16 m (dezesseis metros);

II – lotes com área menor ou igual a 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados);

III – lotes com edificações construídas mediante aprovação de projeto e alvará de construção concedido com data anterior à edição desta Lei Complementar.

Art. 2º. Os lotes de categoria L1 situados nas quadras QNP, EQNP, QNM, EQNM, QNN, EQNN, QNO, EQNO, QNQ e QNR que atenderem aos critérios dos incisos I e II do art. 1º e que não tiverem edificações construídas mediante aprovação de projeto e alvará de construção concedido com data anterior à edição desta Lei Complementar, ficam restritos a utilização do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido no Anexo VI do Plano Diretor Local.

§ 1º Para utilização do coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no Anexo VI do Plano Diretor Local, em lotes de categoria L1 situados nas quadras QNP, EQNP, QNM, EQNM, QNN, EQNN, QNO, EQNO, QNQ e QNR, são exigidas as dimensões listadas a seguir, que podem ser atingidas por meio de remembramento de lotes, nos termos da INTC nº 1/98 - IPDF:

I – lotes com testada maior que 16 m (dezesseis metros);

II – lotes com área maior que 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

§ 2º Os lotes que alcançarem as dimensões indicadas no § 1º mediante o remembramento ficam sujeitos à exigência de oferta de vagas nos termos do Decreto nº 33.740, de 28 de junho de 2012.

Art. 3º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o artigo 82 da Lei Complementar nº 314 de 1º de setembro de 2000.

Brasília, ____ de ____ de ____.

126º da República e 55º de Brasília

GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL